

56. VALOR DE LA CONSTITUCIÓN. EL ARTÍCULO 115: EL MUNICIPIO LIBRE.

*Hoy, 8 y 15 de septiembre
de 1945.*

He aquí la teoría de la organización social de una nación democrática federal, como lo es México. La unidad es el individuo, quien por la simple y suficiente razón de ser, goza de ciertos derechos que la sociedad le otorga y tiene ciertas obligaciones que la misma sociedad le impone. Todavía hay lugares en el Planeta donde es posible, si alguien lo quiere, vivir el individuo en aislamiento y gozar de perfecta y entera libertad. De tiempo en tiempo aparecen individuos que sienten atracción por esa clase de vida: eremitas y solitarios, a quienes recta o torcidamente se les tiene por locos o punto menos; seguramente son anormales, pues lo normal es que, en natural acatamiento de sus propios instintos, el ser humano busque la compañía y sociedad de sus semejantes.

La unidad más elemental de esta sociedad es la familia, para con cuyos otros miembros cada uno de los individuos que la forman adquiere ciertas responsabilidades. La moral de los diferentes pueblos y de las diferentes épocas históricas dicta e impone esas responsabilidades. En determinado período de la evolución social, el matriarcado imperaba; después vino el patriarcado, con base en la autoridad suprema, absoluta e inapelable del *pater familias*. Ultimamente, esa autoridad la ha venido a compartir la madre, y la moral moderna reconoce su ejercicio sólo en cuanto sirve para el bien social.

Nuestra Constitución contiene como Primer Capítulo las garantías del individuo. Nuestros Códigos se ocupan de la organización de la familia y de los deberes y derechos mutuos de sus miembros, así como la responsabilidad de estos, respecto de la familia, ante la sociedad.

Luego, se supone, y así es en efecto, que una familia puede si lo desea, aislarse y vivir aparte, pero que en lo general las familias se asocian formando comunidades, y nuestra Constitución mira este fenómeno geográficamente, y ordena que dentro de determinada extensión territorial determinado grupo de familias e individuos formen su gobierno propio y goce este gobierno de la mayor libertad posible, de ningún

modo de libertad absoluta. Este tercer agrupamiento en orden ascendente de la organización del país, es el Municipio: Garantías Individuales, Régimen Familiar, Municipio Libre, son las escalas perfectamente determinadas y lógicas. Un agrupamiento de municipios forma, dentro de determinados límites territoriales, el Estado, al que nuestro régimen federal reconoce soberanía: la capacidad para gozar de gobierno propio, para dictarse leyes, para gobernarse a sí mismo. Pero abarcando a todos los estados, está la Federación; la Unión de los Estados que primordialmente se concibió como base de la fe guardada entre ellos.

Y así como el individuo depone cierta parte de su libertad natural al formar la familia, y las familias lo mismo al formar municipios, los municipios al formar Estados, así los Estados también entregan al Gobierno Federal parte de su libertad, de su independencia y aun de su soberanía, constituyendo estas cesiones de una contribución al bienestar general de la República, por una parte, y, por otra, un ventajoso cambio en el que quien cede sale ganancioso.

El tiempo que el logro de este desarrollo ha tomado a la Humanidad es incalculable. Muchas sociedades no lo alcanzan todavía. Cómo organizarse y cómo gobernarse ha sido desde los comienzos de la sociedad humana una preocupación primordial de los hombres. Además del matriarcado y de patriarcado, la organización familiar ha sufrido infinidad de experimentos, de los cuales el clan y la patria han tenido importancia duradera. El sentido del clan, del nexo sanguíneo; curiosamente, perdura a través del vínculo de vecindario, trasmutado universalmente en localismo, al calor de intereses creados que fincan en este sentimiento su fuerza de predominio.

Hay, pues, paralelas a las tensiones de unión, tensiones de desunión: el ideal del individuo lo más libre posible, de la familia lo más autónoma que se pueda dentro de su propio círculo, del municipio que goce la mayor independencia, de la entidad federativa, en fin, tan soberana como sea factible, es un ideal que a veces obra en detrimento de la unión nacional: el individuo se hace egoísta, la familia pretende desentenderse del medio, el municipio cree que fuera de sus límites poco debe importarle, y el Estado de la Unión llega a fomentar separatismos y localismos nocivos. Para equilibrar esas fuerzas, obra el sentido político de los pueblos, que no permite que ninguna de las tensiones dichas predomine el grado de romper la armonía que debe regir en toda la nación.

La idea municipal tiene su origen en la antigua Roma, y se desarrolló admirablemente en España, de donde fué traída a México para solucionar un problema de jurisdicción de autoridades. Nos referimos al gobierno municipal que Hernán Cortés estableció en Veracruz, para depender de él en su hazaña de la conquista de México. Tal vez el fracaso que hasta ahora ha sido el municipio en nuestro país, se deba a que empezó en una mentira, en una artimaña. Pareciera que jamás, ni durante la Colonia ni después de la Independencia, ha podido sobrevivir esa tara de falsedad y convertirse en una realidad benéfica.

Por otra parte, nuestro sistema federal ha sido impuesto artificialmente en cierto modo: las entidades que forman la Federación Mexicana no fueron en un principio

organizaciones independientes entre sí, que determinaran unirse y que para ello discutieran y acordaran un pacto de unión. Al contrario, fueron divisiones administrativas de una sola entidad unitaria —del Reino de la Nueva España— cuya soberanía local fué acordada en un afán para distribuir el goce de la libertad lograda. El separatismo y el localismo que observamos, no son por consiguiente supervivencia de antigua independencia, sino reciente empeño de mantenerse en usufructo de prebendas. Y la falta absoluta de libertad municipal es la otra cara de esa medalla; el empeño de los gobiernos estatales de ser omnipotentes.

Todavía es México grandemente unitario: el Gobierno Federal de hecho es absoluto en toda la República; y similarmente los gobiernos estatales dominan tiránicamente a los municipios de su jurisdicción. Y cada uno en su esfera —el Gobierno Federal y los gobiernos estatales— teme al Municipio Libre con bien fundado temor: de que, en vez de gobernarse a sí mismos los ciudadanos, caigan en manos de los caciques pueblerinos de ferocidad comprobada. De modo que los gobiernos estatales creen obrar por el bien público al uncir a los caciques de los municipios bajo su yugo moderador, y similarmente el Gobierno central está persuadido de que actúa para el bien de la nación, manteniendo a su vez, a los gobiernos estatales perfectamente controlados.

Frente a esa realidad se alza el edificio idealista de la Constitución, con sus ordenamientos admirables, de que se ocupa el Título Quinto, cuyo Artículo primero, el 115 de nuestra Carta Magna, pasamos a examinar.

Se establece, en primer término, que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; es decir, una forma de gobierno en la que la soberanía reside esencialmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de sus representantes, constituyendo estos tres poderes independientes entre sí, de conformidad con la fórmula republicana clásica de Montesquieu que ya hemos comentado.

En segundo término se establece que el Municipio Libre será en cada Estado la base de su división territorial y de su organización administrativa y política; es decir, cada Estado dividirá su territorio en diversos municipios, los cuales gozarán de autonomía por lo que respecta a su régimen propio (que es lo que se quiere decir cuando se llama libre al municipio), y la representación popular en lo referente al poder legislativo del Estado, se basará en los municipios cada uno de los cuales tendrá determinado número de miembros en la legislatura local de conformidad con su población.

Luego viene una serie de disposiciones acerca del municipio, a saber, la primera, que será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado.

Constituirán el Ayuntamiento tres categorías de funcionarios electos popularmente por elección directa: Un presidente municipal, diversos regidores y síndicos, correspondiendo al presidente y a los regidores funciones administrativas, a los síndicos la representación legal del Ayuntamiento. Ninguno de estos funcionarios puede

ser reelecto, una vez terminado el período de su encargo, para servir el período inmediato siguiente, cuando hayan sido propietarios —no suplentes o, siendo suplentes, cuando hayan llegado a ejercer el cargo aunque sólo fuere por corto término. Los suplentes que no hubieren ejercido el cargo, pueden ser electos propietarios y lógico es considerar que pueden ser electos suplentes nuevamente aunque el texto constitucional no es concreto a este respecto.

La segunda disposición constitucional acerca del Municipio Libre, es que la legislatura local señalará las contribuciones que el municipio puede imponer a sus habitantes, las cuales en todo caso —dice optimistamente el texto del artículo que comentamos— serán las suficientes para atender a las necesidades municipales. El municipio administrará libremente su hacienda, formada por esas contribuciones.

La tercera disposición de que nos ocupamos es que los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales; es decir, que una vez reconocida su legalidad, podrán comprar y vender, o enajenar de cualquier otra forma sus bienes; podrán hacerse representar, demandar y ser demandados, considerados en todo como personas ante la ley.

La cuarta disposición es que el Ejecutivo Federal y los gobiernos estatales tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente, de lo cual se deduce inequívocamente que el municipio que no fuere sede del Presidente de la República ni del gobernador estatal respectivo, tendrá el mando de su propia fuerza pública.

DISPONE el Artículo 115 constitucional que estamos comentando, que los gobernadores de los Estados que integran la Federación será directa en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas; y establece lo mismo acerca de la elección de los miembros de las legislaturas locales. Dentro de esa disposición, se reafirma la soberanía de las entidades federativas: puede cada Estado darse la ley electoral que mejor le parezca.

El principio de No Reelección en que fincó la Revolución Mexicana de 1910 su fe en un gobierno democrático a salvo de convertirse en dictadura, se extiende a los gobernadores estatales. Se extiende a ellos a sí mismo la tendencia nacionalista que arraigó en México al igual que el resto del Mundo en el primer tercio del siglo; tendencia que intensificada en diversos sentidos en los pueblos que sufrieron gobiernos totalitarios, condujo a los extravíos que resultaron en la Segunda Guerra Mundial. Dice nuestra Carta Magna: “Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menos de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección”.

A nuestro juicio, eso merma la calidad de ciudadano mexicano. En una nación bien integrada no cabe más que una ciudadanía. La división territorial y política en Estados, no debe ir más allá de ayudar a las labores administrativas. Se justifica, sin embargo, la atención dada a que las autoridades locales respondan con la mayor lealtad a la resolución de los problemas de sus comunidades y con el mayor respeto

a la tradición de las mismas. De ahí que el Constituyente halla querido que sea un nativo de cada Estado su gobernante, o un ciudadano mexicano por nacimiento que hubiere asentado sus reales allí de manera definitiva, con una anterioridad no menos de cinco años al día de las elecciones. El propósito constitucional es obvio. Pero quizás se llegue con el tiempo a la conclusión de que no es todo lo sabio que debió serlo. El hecho de haber nacido en un lugar determinado, de ninguna manera significa ni garantiza la devoción por ese lugar; mientras que es perfectamente posible no ser nativo de un Estado determinado y sin embargo, por razón de características individuales, de individuales capacidades y de lealtad nacional, ser una persona un magnífico gobernante.

En resumen, nos parece que se ha dado demasiada importancia a la circunstancia del lugar de nacimiento, con un romanticismo que si se mira bien, desentona con el alto y noble sentido realista que informa a nuestra Constitución. Y al mismo tiempo, se ha menospreciado el juicio ciudadano, pues debiera bastar con que la voluntad popular se fijara en un ciudadano y lo considerara apto, para que celebrara con él el compromiso mutuo que todo acto de elección popular significa. Es en virtud de ese compromiso y en virtud del valer personal del individuo electo, pero de ninguna manera por razón del lugar o modo de nacimiento de la persona, que un gobernante posee las dotes necesarias para salir con un buen éxito de su encargo.

El no-reeleccionismo se establece también para los legisladores locales, en los mismos términos que para los miembros del Congreso de la Unión, habiéndose creído que con ello podía abolirse el sistema de cacicazgos locales que ha sido una degeneración tan perniciosa de nuestra independencia política.

La realidad sin embargo, se ha impuesto. Las tiranías locales son la regla en nuestro país y no han bastado ni podían bastar para abolir ese estado de cosas las disposiciones meramente legales. El único remedio para que no conculquen las libertades ciudadanas las autoridades y para que los funcionarios no se erijan en tiranías perpetuadas, está en la conciencia del pueblo y en su voluntad. Mientras la primera no se ilustre y despierte, y la segunda no se haga sentir, parece que no se puede llegar al ejercicio efectivo de la democracia. Mientras tanto, la no-reelección llevada a una exagerada práctica, puede conducir a la eliminación de elementos de gobierno que conviene retener en el poder.

La no-reelección no ha asegurado en México la no-tiranía. Si bien se llegó al asesinato —en el caso del general Obregón— para —entre otras cosas— mantener el principio no-reeleccionario, el callismo fué la consecuencia; una serie de presidentes nombrados, dirigidos y manejados hasta de manera indecorosa por el ex Presidente Calles. Contra esto fué necesario que se impusiera la voluntad popular, que tal fué el movimiento nacional de que fuimos testigos en 1935 y 1936. Este logro, sin embargo, no se ha realizado en los Estados, donde por falta de mejor nombre, el sistema callista ha sido la regla desde antes de surgir bajo el general Calles en la nación. Difícilmente hay un Estado donde, a pesar de la no-reelección del gobernador, de los legisladores locales y de los funcionarios municipales, no se perpetúen los grupos gobernantes, bajo la recia y frecuentemente asesina tiranía de pequeños Jefes Máximos.

En la educación cívica del pueblo, en el desarrollo de su sentido de responsabilidad, y, finalmente, en su determinación de ser efectivamente libre, se hallará de manera definitiva la forma de evitar y de abolir los cacicazgos, lo mismo en los Municipios, que en los Estados y en la Nación, y lo mismo en México que en cualquiera otra República del mundo. Observemos, para que nuestra crítica no provoque a pensar que los cacicazgos y las causas que los producen son pecados estrictamente mexicanos, como si no se les pudiese separar de nuestra índole cultural o de nuestra formación racial, que se trata de un fenómeno humano, común a todos los pueblos, sin librarse de él ni la Gran Bretaña, con su larga tradición democrática, ni los Estados Unidos con su efectiva libertad.

Nada es tan común como el eternizarse los individuos, y aun las familias, en el ejercicio del mando en la Gran Bretaña, y nada es tan regular como los caciques —*bosses*— en los organismos políticos municipales y estatales de Norteamérica. En una y otra gran nación, los individuos y los grupos detentan y retienen el poder hasta que, cual ocurre periódicamente, se exceden en desmanes y la ciudadanía se revela en su contra y depone autoridades eternizadas. Todo ello sin necesidad de antireeleccionismos, en vista de las desventajas de semejante doctrina. Con un no-reeleccionismo tipo mexicano, hubiera sido imposible el largo régimen de Franklin D. Roosevelt como gobernador del Estado de Nueva York, primero, y, después, como Presidente de la República, ni la actuación de Winston Churchill o de Clement Richard Attlee.

A medida que nuestro pueblo adelanta en la instrucción general, mejora en su nivel de vida y adquiere una conciencia más al tanto de su responsabilidad ciudadana, la reelección llegará a abolirse.

ESTE Artículo 115 establece, además, el carácter representativo proporcional de las Legislaturas locales, que no podrán tener menos de siete miembros en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve miembros en los que excedan de esa población y no lleguen a ochocientos mil habitantes, y de 11 en los que tengan una población mayor de esta última; debiendo dicha representación legislativa corresponder a una división territorial de distritos electorales de más o menos igual número de habitantes.

Si bien el derecho del voto corresponde exclusivamente a los ciudadanos calificados, la representación en las legislaturas locales, lo mismo que en el Congreso de la Unión, se basa en el número de habitantes, puedan estos votar o no.

El legislador es así nombrado por los ciudadanos con derecho al voto, pero representa a toda la población de su distrito: Teóricamente puede darse el caso de representantes populares electos por una minoría que vota, para representar a una mayoría excluida del voto.

Eso ha preocupado a ciertos teóricos de la democracia, empeñados en elaborar métodos para evitar anomalías de esa índole. Interesante como tema académico, esta preocupación se aleja, sin embargo, de la realidad, que estriba en que cualquiera que sea el grupo ciudadano con derecho a elegir, se inspire en la voluntad de la ma-

yoría ciudadana. Y esta voluntad se manifiesta en las demostraciones de la población entera.

El claro sentido político de nuestro pueblo lo entiende así, de manera que vemos a las mujeres, por ejemplo, y a estudiantes de ambos sexos, incluyendo a varones todavía no aptos por razón de su edad para votar, empeñados en las contiendas cívicas y teniendo en ellas muchas veces una incalculable manifestación de vigor ciudadano que merece admiración.